



JPALG Vol. 3 (1) (2019): hlm 37-51

J P A L G**Journal of Public Administration and Local Governance**<http://jurnal.untidar.ac.id/index.php/publicadmini>

Partisipasi Masyarakat Dalam Mewujudkan Kepastian Pelayanan Publik Di Desa Melalui Standar Pelayanan

Rahmat Akbar

Faculty of Law, Universitas Indonesia, Indonesia

Received: 28 Maret 2019. ; Accepted: 12 April 2019.; Published: 30 April 2019

Abstract

As a democratic country, public participation in implementing governance is a must. Law No. 25/2009 about public service is prepared by open, participative, and progressive which it puts public participation as one of the elements in public service. Public involvement started from drafting phase to an enactment which realized on the instrument of public service standards. Drafting a service standard based on the participatory citizen is one of the service provider's obligation in order to realize certainty in service. Service standard can prevent maladministration action as well as being a public control. This has been further published in the technical regulations. In reality, however, there are service providers have not arranged the instrument of service standard yet. As one of service delivery, the village is obliged to provide excellent public service. The purpose of this writing to know the consistency of legal arrangements with the practice in the field. This article uses normative legal research methods. Legal rules become references in this paper. A theory which is used to analyze is 'new public service' that play citizen as a party in service so that involvement becomes an important element.

Key words : *Citizen Participation; Public Service; Service Standard.*

© 2019 Public Administration Programme, Universitas Tidar. All rights reserved

* Corresponding author :

Address: Jl. Margonda Raya, Pondok Cina, Beji, Kota

Depok, Jawa Barat 16424

E-mail: rahmatakbar1229@gmail.com

P-ISSN: 2614-4433

E-ISSN: 2614-4441

PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 pelayanan publik yang disusun secara terbuka, partisipatif dan materi muatannya yang dianggap progresif menempatkan partisipasi masyarakat sebagai salah satu unsur pelayanan publik. Pelibatan masyarakat yang dimulai dari tahap perencanaan hingga pengesahan diwujudkan dalam instrument standar pelayanan public. Partisipasi merupakan salah satu unsur penting dalam *good governance*. Hal itu membuat posisi masyarakat sebagai pengguna layanan harus menjadi arus utama yang harus diperhatikan keinginannya. Paradigma pelayanan public yang berkembang mengeser posisi masyarakat yang awalnya dipandang sebagai klient pada perkembangannya memberikan posisi masyarakat semakin penting yaitu sebagai pihak dalam pelayanan yang harus didengarkan.

Perubahan paradigma dari *government* ke *governance* yang merupakan hasil dari pergeseran dari paradigma administrasi negara sebagai wujud dari demokrasi dalam pemerintahan. Hal tersebut membawa konsekuensi bahwa pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah harus mengikuti prinsip *good governance*. Implementasi dari demokrasi tersebut adalah

perlunya pelibatan masyarakat (partisipasi public dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Mengingat pengembangan *good governance* memiliki kompleksitas yang tinggi dan kendala yang besar maka diperlukan sebuah langkah strategis untuk memulai pembaharuan praktik governance. Pengembangan *good governance* akan lebih mudah dilakukan jika dimulai dari sektor pelayanan publik. Beberapa argumentasi dijelaskan untuk meyakinkan bahwa pembaharuan penyelenggaraan layanan publik dapat digunakan sebagai titik masuk (*entry point*) sekaligus penggerak utama (*prime mover*) dalam mendorong perubahan praktik *governance* di Indonesia. pelayanan publik dipilih sebagai penggerak utama karena upaya mewujudkan nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik *good governance* dalam pelayanan publik dapat dilakukan secara lebih nyata dan mudah. Nilai-nilai seperti efisiensi, transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi dapat diterjemahkan secara relatif mudah dalam penyelenggaraan layanan publik. Mengembangkan sistem pelayanan publik yang berwawasan *good governance* dapat dilakukan secara relatif lebih mudah daripada melembagakan nilai-nilai tersebut dalam keseluruhan aspek kegiatan pemerintahan.¹

Permasalahan terkait kesulitan mengakses pelayanan publik juga terjadi karena ketidakpastian pelayanan. Absennya standar

¹ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Gadjah Mada Press, 2008, hal 3

pelayanan yang jelas, mudah dipahami, dan dapat dipergunakan oleh warga sebagai alat untuk melindungi hak-haknya dan mengontrol perilaku penyelenggara layanan membuat warga memiliki posisi tawar yang sangat lemah ketika berhadapan dengan rezim pelayanan. Situasinya sering menjadi lebih buruk ketika rezim pelayanan berusaha memanfaatkan lemahnya posisi warga pengguna untuk berburu rente. Aparatur pelayanan sering memanfaatkan kewenangannya untuk memberikan perlakuan istimewa kepada warga yang mampu membayar ekstra kepada mereka. Tidak mengherankan apabila kemudian muncul fenomena biro jasa pada hampir setiap pelayanan publik. Warga yang tidak sanggup mengakses pelayanan publik yang penuh dengan ketidakpastian itu kemudian cenderung memanfaatkan biro jasa untuk memperoleh perlakuan istimewa dari rezim pelayanan.²

Undang - Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa salah

satu tujuan dari pengaturan tentang Desa adalah untuk meningkatkan pelayanan publik bagi masyarakat desa³. Melihat rumusan tersebut, desa memiliki kebebasan untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri (*self governing*) . Desa sebagai unit dari negara merupakan unsur paling dekat dengan masyarakat. Desa sebagai penyelenggara layanan berdampak pada akses warga desa terhadap pelayanan public akan semakin dekat.

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik wajib memiliki standar pelayanan⁴, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonannya. standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan, dan menjadi pedoman bagi penerima layanan dalam proses pengajuan permohonan, serta sebagai alat control bagi masyarakat atas kinerja penyelenggara layanan. Standar pelayanan yang akan membuat proses pelayanan

² *Ibid*, hal 5

³ Indonesia, *Undang-Undang Desa*, UU No. 6 tahun 2014, LN. No 7 tahun 2014, TLN No. 5495. Ps. 4 Huruf f

⁴ Penyelenggara pelayanan berkewajiban:

- a. menyusun dan menetapkan standar pelayanan;
- b. menyusun, menetapkan, dan memublikasikan maklumat pelayanan;
- c. menempatkan pelaksana yang kompeten;

- d. menyediakan sarana, prasarana, dan/ atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai;
- e. memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik;
- f. melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan;
- g. berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;

menjadi predictable, non-diskriminatif, dan non-partisan.

Dalam menilai kualitas pelayanan public, Standar pelayanan adalah salah satu instrument baik atau tidaknya kualitas pelayanan public. Indikator – indikator yang terdapat pada standar pelayanan merupakan suatu komitmen keseriusan dari penyelenggara. Dengan adanya standar pelayanan, penyelenggara merasa bertanggung jawab terhadap layanan yang diberikan. Maka urgensi untuk mendorong perbaikan pelayanan public melalui standar pelayanan menjadi tanggung jawab bersama untuk mendorongnya.

Oleh karena itu perlu disusun dan ditetapkan standar pelayanan sesuai dengan sifat, jenis dan karakteristik layanan yang diselenggarakan, serta memperhatikan kebutuhan dan kondisi lingkungan. Dalam proses perumusan dan penyusunannya melibatkan masyarakat dan/ atau stakeholder lainnya (termasuk aparat birokrasi) untuk mendapatkan saran dan masukan dalam membangun kepedulian dan komitmen meningkatkan kualitas pelayanan.

METODE PENELITIAN

kajian dalam penulisan ini dilakukan dengan menggunakan penelitian hukum normatif yakni bertumpu kepada penelusuran bahan pustaka atau data sekunder. Data sekunder yang digunakan dalam kajian ini mencakup: (1) Bahan

hukum primer yaitu bahan yang berasal dari otoritas tertentu yang bersifat mengikat dan resmi, antara lain terdiri atas berbagai peraturan perundang undangan mulai dari undang-undang sampai dengan berbagai peraturan teknis bidang pelayanan publik. (2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti hasil penelitian, hasil seminar, konferensi, simposium, hasil rumusan pelatihan hukum, hasil karya dari kalangan hukum lainnya yang bersifat otoritatif, dan seterusnya; (3) Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus, ensiklopedia dan seterusnya. Langkah awal yang dilakukan adalah menghimpun bahan-bahan hukum yang dikategorikan sebagai bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan-bahan hukum tersebut akan ditelusuri melalui studi kepustakaan, mengkonfirmasi praktek pelaksanaan peraturan di lapangan. dalam tulisan ini, konsep partisipasi dilekatkan pada standar pelayanan lalu dikaji secara sistematis dan dianalisis secara mendalam kemudian disinkronisasikan pokok-pokok ide permasalahannya berupa konsep-konsep, Prinsip-prinsip atau asas-asas yang

yang dipandang relevan untuk mencari jawaban sesuai dengan pokok bahasan.

PEMBAHASAN

Konsep *New Public Service*

Teori new public service merupakan teori yang lahir dalam merespon dua teori sebelumnya. Teori tersebut adalah teori *old public administration* dan *new public management*. Teori old public administration yang menempatkan pelayanan public dengan struktur birokrasi yang kaku dan menempatkan pengguna layanan sebagai klien yang harus dilayani. Sedangkan *new public management* yang berlandaskan pada teori ekonomi menempatkan pengguna layanan sebagai customer. Berbeda halnya dengan kedua teori tersebut, new public service menempatkan masyarakat sebagai citizen/warga negara yang harus dilayani, memiliki hak dan kepentingan. Pelayanan public yang berorientasikan pada pemenuhan kepentingan dan kebutuhan public.

Denhardt dan Denhardt, menyatakan bahwa NPS atau pelayanan publik baru, fokus pada isu-isu penting sebagai berikut:⁵

- a. Melayani warga negara, bukan pelanggan (*Serve Citizens, Not Customer*)

Apa yang menjadi kepentingan publik merupakan hasil dialog publik (public

shared value), bukan sekedar agregasi kepentingan individual, pejabat publik tidak hanya sekedar merespon kebutuhan publik sebagai pelanggan tetapi lebih fokus pada bagaimana membangun relasi kepercayaan dan kolaborasi dengan dan di antara warga.

- b. Kepentingan Publik Merupakan Tujuan, Bukan Efek Samping (*Seek The Public Interest*)

Administrator public harus memberikan kontribusi dalam mengembangkan kolektivitas, gagasan-gagasan tentang kepentingan publik. Tujuan bukan menemukan solusi cepat yang berdasarkan pada pilihan-pilihan individual, tetapi lebih pada bagaimana menciptakan apa yang menjadi kepentingan bersama dan tanggung jawab bersama.

- c. Menghargai warga negara dan pelayanan publik lebih dari orientasi bisnis (*Value Citizenship over entrepreneurship*)

Kepentingan publik lebih baik bila ditunjukkan dalam komitmen publik dan pejabat publik untuk membuat kontribusi yang lebih bermakna untuk masyarakat luas ketimbang kepiawaian

⁵ Hesti Puspitasari dkk, *Filosofi Pelayanan Publik*, Malang, SETARA Press, 2012, hal. 60.

- (entrepreneurship) pejabat publik dalam mengembangkan dirinya sendiri.
- d. Berfikir secara strategis, bertindak secara demokratis (*Think Strategically, Act Democratically*) Kebijakan publik dan program merupakan upaya untuk memenuhi kebutuhan publik, dan dapat dicapai secara efektif dan lebih dapat dipertanggungjawabkan melalui usaha bersama dan proses yang kolaboratif.
- e. Akuntabilitas tidaklah sederhana (*Recognize that Accountability is Not Simple*) Pejabat publik harus lebih memperhatikan konstitusi dan peraturan perundang-undangan, nilai-nilai kemasyarakatan, norma politik, standar professional dan kepentingan-kepentingan publik.
- f. Melayani Daripada Mengawasi (*Serve rather than Steer*) Lebih penting bagi pejabat publik untuk berbagi dengan publik sebagai basis kepemimpinannya dalam membantu masyarakat untuk mengartikulasikan menemukan apa yang menjadi kepentingan bersama

ketimbang mengendalikan atau mengarahkan publik.

- g. Menghargai orang, bukan sekedar produktivitas (*Value People, not just Productivity*)

Organisasi publik dan jaringannya dalam berpartisipasi akan lebih berhasil untuk jangka panjang apabila mereka bekerja secara kolaboratif dan berdasarkan kepemimpinan kolektif dengan menghargai semua masyarakat.

Sebelum adanya teori *new public management*, telah berkembang konsep pelayanan public yang berdasarkan ajaran *old public administration* dan *new public management*. Dalam teori *old public administration* pelayanan public dilaksanakan secara kaku, system birokrasi yang rigid yang diterapkan membuat aparat birokrasi tidak dapat berinovasi. Hubungan pemerintah sebagai penyelenggara layanan dengan masyarakatnya dipandang sebagai klien. Keterlibatan public sangat minim, dominasi pemerintah begitu luas. Hal ini berbeda dengan konsep *New Public Management* yang prakteknya berbasis pada pertimbangan ekonomi. Publik diposisikan sebagai customer sedangkan pemerintah diposisikan sebagai pengarah.

Desa Sebagai Penyelenggara Pelayanan Publik.

Berdasarkan undang - undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik setiap penyelenggara pelayanan wajib menyusun

standar pelayanan publik. Dalam ketentuan pasal 1 angka 2 undang - undang nomor 25 tahun 2009 memberikan definisi bahwa Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara⁶, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Dari ketentuan tersebut, dapat diuraikan dari unsur - unsurnya apakah desa merupakan penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Dari sekian unsur yang disebutkan, dapat dikatakan bahwa desa dibentuk sebagai unsur penyelenggara pelayanan. Hal tersebut dipertegas dalam dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa salah satu tujuan dari pengaturan tentang Desa adalah untuk meningkatkan pelayanan publik bagi

masyarakat desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum⁷.

Adanya undang - undang desa bertujuan untuk mendekatkan pelayanan publik. Desa merupakan unit pemerintah yang paling dekat dengan dengan masyarakat. Berbeda dengan kabupaten atau kecamatan yang relatif lebih jauh. Dengan adanya desa, membuat rentan kendali antara masyarakat dengan pemerintah menjadi semakin dekat. Hal tersebut memudahkan dalam berbagai hal, salah satunya adalah pelayanan publik.

Ketentuan terkait fungsi pelayanan publik pada undang - undang desa tidaklah rinci. Ketentuan lebih lanjut untuk menjabarkan fungsi pelayanan publik dari undang - undang diatur dalam ketentuan lebih teknis melalui peraturan menteri. Peraturan menteri dalam negeri Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2016 Tentang Kewenangan Desa memberikan kewenangan kepada desa untuk menyelenggarakan pelayanan publik. Walaupun kewenangan tersebut melalui delegasi⁸ dari supra desa.

⁶ Definisi penyelenggara negara merujuk pada Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang penyelenggara negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme pasal 1 angka 1 "*penyelenggara negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan*

dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang - undangan yang berlaku.

⁷ Indonesia, *Undang-Undang Desa*, UU No. 6 tahun 2014, LN. No 7 tahun 2014, TLN No. 5495. Ps. 4 Huruf f

⁸ Delegasi dalam pengertiannya pada Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2014 Administrasi Pemerintahan pasal 1 angka 23 delegasi adalah pelimpahan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan

Kriteria kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf c antara lain:

- a) sesuai kebutuhan dan kemampuan sumber daya manusia di Desa;*
- b) memperhatikan prinsip efisiensi dan peningkatan akuntabilitas;*
- c) pelayanan publik bagi masyarakat;*
- d) meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan Desa;*
- e) mendorong prakarsa dan partisipasi masyarakat; dan*
- f) meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat.*

Mengacu pada ketentuan tersebut diatas, sebagaimana yang tertera pada huruf c bahwa kegiatan pelayanan publik dapat dilaksanakan oleh pemertintah desa sepanjang didelegasikan oleh pemerintah diatasnya. Adanya otonomi untuk mendelegasikan kewenangan memberikan kebebasan kepada supra desa agar menyesuaikan dengan kondisi kekhususan yang ada di desa. Hal tersebut dapat

mengindari adanya generalisasi masalah terhadap kondisi yang berbeda dengan menggunakan "*one fits for all*" yang pada akhirnya dapat menimbulkan penolakan karena tidak sesuai dengan kondisi yang ada.

Di sisi lain, sebenarnya Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Permendesa) No. 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa telah merinci jenis-jenis kewenangan asli Desa secara spesifik sebagaimana tercantum pada pasal 2 hingga pasal 14. Berbeda dengan Permendagri, Permendesa ini hanya menjabarkan kewenangan asli Desa tanpa mengatur hal-hal yang terkait dengan pelimpahan kewenangan oleh pemerintah supra desa. Permendesa juga tidak mengacu pada UU Pemerintahan Daerah sebagai konsideran, sehingga tidak tampak dimensi pembagian urusan di dalamnya.⁹

Hal yang terkait langsung dengan pelayanan publik, Permendesa mencantumkannya dalam pasal 9 huruf (a) dimana dinyatakan bahwa kewenangan lokal berskala Desa di bidang pembangunan Desa antara lain meliputi pelayanan dasar Desa. Sedangkan yang dimaksud dengan pelayanan dasar Desa dijabarkan pada pasal 10, antara lain meliputi pengembangan pos kesehatan

yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan

tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi
⁹ Bejo Untung, *Kewenangan dan pelayanan Publik desa (fact sheet)*, Jakarta, Pattiro, 2016 hal, 2

Desa dan Polindes, pengembangan tenaga kesehatan Desa, pengelolaan dan pembinaan Posyandu, pembinaan dan pengawasan upaya kesehatan tradisional, pemantauan dan pencegahan penyalahgunaan narkoba dan zat adiktif di Desa, pembinaan dan pengelolaan pendidikan anak usia dini, pengadaan dan pengelolaan sanggar belajar, sanggar seni budaya, dan perpustakaan desa, serta fasilitasi dan motivasi terhadap kelompok-kelompok belajar di desa. Menurut Permendesa kewenangan ini adalah kewenangan asli desa, maka desa memiliki kewenangan untuk menjalankan pelayanan publik dalam bidang-bidang tersebut tanpa harus menunggu pelimpahan wewenang dari pemerintah supra desa.¹⁰

Dua peraturan diatas memberikan landasan kepada desa untuk menjalankan pelayanan publik di desa. Peraturan menteri desa memberikan kewenang kepada desa untuk menjalankan pelayanan publik sebagai bagian dari kewenangan asli desa. Sedangkan permendagri memberikan kewenangan kepada pemerintah supra desa untuk mendelegasikan kegiatan pelayanan

publik kepada desa sesuai dengan kondisi desa sehingga memperjelas mekanisme hubungannya.

Partisipasi Masyarakat Dalam Pelayanan Publik

Desa sebagai penyelenggara pelayanan publik dalam pelaksanaannya harus merujuk pada peraturan perundang - undangan yang berlaku. Undang - undang nomor 25 tahun 2009 memberikan dasar kepada penyelenggara maupun pengguna untuk terlibat dalam kegiatan pelayanan publik. Sebagai bagian daripada penyelenggara, desa diharuskan menjalankan kewajiban sebagaimana yang yang diamanatkan oleh peraturan perundang - undangan.

Penyelenggaraan pelayanan publik harus berdasarkan prinsip kepastian. Sebagai negara hukum, kepastian merupakan suatu hal yang pokok. Hal tersebut mengharuskan bahwa semua kegiatan pemerintahan harus memiliki dasar kewenangan yang menjadi landasannya. Salah satu bentuk kepastian yang diberikan dalam pelayanan publik yaitu diwajibkannya penyelenggara layanan sebagaimana tercantum dalam pasal 15 undang - undang pelayanan publik untuk menyusun standar pelayanan¹¹. hal

¹⁰ *ibid*

¹¹ Penyelenggara berkewajiban:

a. menyusun dan menetapkan standar pelayanan;

b. menyusun, menetapkan, dan memublikasikan maklumat pelayanan;

c. menempatkan pelaksana yang kompeten;

d. menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai;

e. memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik;

tersebut dilakukan agar dapat menjadi rujukan bagi penyelenggara maupun pengguna layanan. Standar tersebut berisikan komponen - komponen yang sekurang - kurangnya dasar hukum; persyaratan; sistem, mekanisme, dan prosedur; jangka waktu penyelesaian; biaya/tarif; produk pelayanan; sarana, prasarana, dan/atau fasilitas; kompetensi Pelaksana; pengawasan internal; penanganan pengaduan, saran, dan masukan; jumlah Pelaksana; jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan; jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan; dan evaluasi kinerja Pelaksana.¹²

Penyusunan penetapan standar pelayanan publik wajib dilakukan dengan mengikutsertakan masyarakat¹³ dan pihak-pihak terkait¹⁴. Jaminan hak masyarakat dalam berperan serta dalam penyelenggaraan pelayanan publik telah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang selengkapnya menyatakan sebagai berikut:¹⁵

- 1) *Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dimulai' sejak penyusunan standar pelayanan sebagai evaluasi dan pemberian penghargaan.*
- 2) *partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud Pada ayat (1) diwujudkan dalam bentuk kerja sama, Pemenuhan hak dan kewajiban masyarakat, serta*

-
- f. melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan;
 - g. berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
 - h. memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan;
 - i. membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya;
 - j. bertanggung jawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggara pelayanan publik;
 - k. memberikan pertanggungjawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab atas posisi atau jabatan; dan
 - l. memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat yang berwenang dari lembaga negara atau instansi

¹² Indonesia, *Undang-Undang Pelayanan Publik*, UU No. 25 tahun 2009, LN. No 112 tahun 2009, TLN No. 5038. Ps. 21

¹³ Tujuan dari pengikutsertaan masyarakat dalam forum pembahasan bersama adalah untuk menyelaraskan kemampuan Penyelenggara pelayanan dengan kebutuhan/kepentingan masyarakat dan kondisi lingkungan, guna mengefektifkan penyelenggaraan pelayanan yang berkualitas. Pembahasan rancangan standar pelayanan ditujukan untuk membangun kesepakatan, kompromi antara harapan masyarakat dan kesanggupan penyelenggara, terutama menyangkut kemampuan yang dimiliki, meliputi: Dukungan pendanaan yang dialokasikan untuk penyelenggaraan pelayanan; Pelaksana yang bertugas memberikan pelayanan dari segi kualitas maupun kuantitas; Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas yang digunakan untuk menyelenggarakan pelayanan. (Indonesia, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, PM 36 Tahun 2012, lamp I Bagian II)

¹⁴ Indonesia, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, *Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Petunjuk Teknis Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan* Nomor. PM 36 Tahun 2012, lamp I Bagian II

¹⁵ Indonesia, *Undang-Undang Pelayanan Publik*, UU No. 25 tahun 2009, LN. No 112 tahun 2009, TLN No. 5038. Ps. 39.

peran aktif dalam penyusunan kebijakan Pelayanan publik.

- 3) *Masyarakat dapat membentuk lembag" Pengawasan pelayanan publik.*
- 4) *tata cara Pengikutsertaan masyarakat dalam Pelayanan Publik diatur lebih lanjut dalam peraturan Pemerintah.*

Konsep new public service yang mengedepankan *service citizen, not costumer* mengubah cara pandang terkait dengan pelayanan publik. Pergeseran cara pandang tersebut berdampak terhadap meluasnya partisipasi. Pemerintah bukan lagi produsen pelayanan melainkan menjadi mitra dalam pelayanan. Warga negara sebagai pemegang kedaulatan dalam negara demokrasi sewajarnya dimintakan pendapat dan keterlibatan. Dalam negara demokrasi pemerintah bertanggung jawab terhadap publik. Selain itu, pemerintah dalam menjalankan fungsinya tidak bisa berjalan sendiri, hubungan kemitraan dengan pihak luar seperti pasar dan *civil society* merupakan pilar dalam pemerintahan yang terbuka.

Sejauh mana keterlibatan masyarakat dalam pelayanan publik sudah terjawab melalui peraturan perundang - undangan. Peraturan pemerintah No. 96 tahun 2012 tentang pelaksanaan undang -

undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik pada pasal 41

Pengikutsertaan Masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 mencakup keseluruhan proses penyelenggaraan Pelayanan Publik yang meliputi:

- a. *penyusunan kebijakan Pelayanan Publik;*
- b. *penyusunan Standar Pelayanan;*
- c. *pengawasan dan evaluasi penyelenggaraan Pelayanan Publik; dan*
- d. *pemberian penghargaan.*

Adanya partisipasi menunjukkan bahwa adanya hubungan kemitraan antara pemerintah dalam hal ini penyelenggara pelayanan dengan warga sebagai pengguna. Dengan hubungan tersebut, memungkinkan para pihak dapat bekerja sama, selain itu akan lahir kontrol eksternal dari masyarakat. Dengan adanya partisipasi dapat lahir *good governance* seperti yang diharapkan.

Implementasi Standar Pelayanan Di Desa

Partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik merupakan suatu hal yang melekat. Partisipasi dipandang sebagai instrumen pelibatan masyarakat terutama pada tahap penyusunan standar pelayanan publik. Berdasarkan hasil penelitian yang didapat, bahwa praktek pelayanan yang diselenggarakan di Desa Anyar Kecamatan

Bayan Lombok utara belum memenuhi perintah peraturan perundang-undangan. Tidak ditememukannya standar pelayanan pada instansi pelayanan tersebut menandakan bahwa tidak terdapat keterlibatan masyarakat dalam pelayanan publik. Tidak hanya itu, pihak penyelenggara pelayanan tidak mengetahui bahwa terdapat kewajiban untuk menyusun standar pelayanan.¹⁶

Dalam praktek pemerintahan yang terbuka, partisipasi merupakan hal yang harus dilakukan. Pemerintah tidak lagi menjadi pemain tunggal dalam pelayanan publik. Terbukannya mekanisme pelayanan menyebabkan stakeholder dapat berpartisipasi. Keterlibatan stakeholder merupakan salah satu ciri tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam hal keterbukaan, sehingga dengan hadirnya pemerintah dapat bekerja sama serta saling melengkapi dan mengawasi.

Dalam pelayanan publik, kehadiran mitra menjadi hal yang penting. Mitra

dapat menentukan apakah kebijakan tersebut sah secara formil¹⁷. Praktek pelayanan dalam meningkatkan kualitas pelayanan menghendaki hadirnya stakeholder dalam hal ini masyarakat. Keterlibatan masyarakat begitu luas, bahkan sejak tahap perencanaan sampai pada evaluasi. Khususnya pada tahap penyusunan standar pelayanan, kehadiran masyarakat sangat penting. Ditegaskan dalam Permenpan Nomor 36 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan menjelaskan bagaimana peran masyarakat dijalankan. Pada tahap pembentukan standar pelayanan, kehadiran masyarakat begitu strategis¹⁸. Pada tahap tersebut proses agregasi kepentingan masyarakat dengan penyelenggara pelayanan.

Dalam *new public service* terdapat satu prinsip bahwa pelayanan dilakukan dengan *think strategically, act democratically*. Penyusunan standar pelayanan merupakan suatu kebijakan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan publik dalam hal

¹⁶ Informasi tersebut didapat dari hasil wawancara dengan aparat desa

¹⁷ Sah secara formil merupakan legitimasi sah secara prosedur pembuatan/penyusunan standar pelayanan. Hal ini berbeda dengan sah secara materil bahwa hal tersebut terkait dengan substansi daripada isi standar pelayanan, apakah sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau tidak.

¹⁸ Tujuan dari pengikutsertaan masyarakat dalam forum pembahasan bersama adalah untuk menyelaraskan

kemampuan Penyelenggara pelayanan dengan kebutuhan/kepentingan masyarakat dan kondisi lingkungan, guna mengefektifkan penyelenggaraan pelayanan yang berkualitas. Pembahasan rancangan standar pelayanan ditujukan untuk membangun kesepakatan, kompromi antara harapan masyarakat dan kesanggupan penyelenggara, terutama menyangkut kemampuan yang dimiliki (bab IV permenpan no 36 tahun 2012)

pelayanan oleh pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan. Dalam pemenuhan kebutuhan tersebut dilakukan dengan seksama. Masyarakat sebagai subjek pelayanan memiliki pengaruh dalam proses pelayanan, suara dan kepentingannya harus dapat diintegrasikan dalam hubungan kerjasama dan kolaboratif.

Selain itu, dalam konsep dalam NPS terdapat prinsip bahwa pejabat publik harus memperhatikan konstitusi dan peraturan perundang-undangan, nilai yang hidup dalam masyarakat, norma politik, standar profesi (*recognize that accountability is not simple*). sebagai negara hukum, segala praktek penyelenggaraan kehidupan berbangsa terutama dalam penyelenggaraan negara harus berdasarkan hukum. Selain itu tidak dapat dipungkiri bahwa dalam kehidupan sebagai masyarakat terdapat nilai yang

dipegang teguh¹⁹. Keberadaan standar pelayanan menjadi salah satu indikator dalam penilaian kualitas standar pelayanan²⁰. adanya standar pelayanan dapat menjadi justifikasi terkait dengan kualitas pelayanan publik. Tidak ditemukannya standar pelayanan di Desa Anyar memberikan gambaran dengan mengukur berdasarkan Permenpan tersebut bahwa penyelenggaraan pelayanan publik belum maksimal.

Sepertinya sulit untuk mengatakan bahwa pelayanan yang diselenggarakan oleh Desa Anyar telah baik, sedangkan instrumen penilaiannya tidak terpenuhi. Absenya standar pelayanan dapat menjelaskan banyak hal. Salah satunya adalah partisipasi, dengan logika yang sederhana bahwa adanya standar pelayanan menandakan adanya partisipasi masyarakat. Proses kebijakan dalam pelayanan, partisipasi masyarakat merupakan syarat

¹⁹ Dalam sistem hukum, terdapat 3 komponen yang harus terpenuhi agar hukum dapat berjalan dengan baik, antara lain : substansi (materi muatan peraturan), struktur (penyelenggara, penegak hukum) dan kultur (konsisi sosial masyarakat). seringkali terjadi penolakan di tengah masyarakat terkait dengan pemberlakuan suatu kebijakan publik karena dianggap tidak sesuai dengan budaya dan kebiasaan masyarakat setempat. Maka dari itu, memperhatikan kondisi sosial masyarakat harus dijadikan rujukan dalam penyusunan kebijakan. Apabila tidak dapat terjadi penolakan - penolakan di tengah masyarakat walaupun dari komponen substansi dan struktur tidak ada masalah mengingat basis keberlakuan suatu aturan atau kebijakan publik berpijak pada masyarakat.

²⁰ Dalam membangun indikator evaluasi, ada beberapa indikator penilaian yang dijadikan patokan, Indikator evaluasi pelayanan publik, antara lain:

1. Standar Pelayanan Publik;
2. Maklumat Pelayanan;
3. Survei Kepuasan Masyarakat (SKM);
4. Pengelolaan Pengaduan;
5. Sistem Informasi Pelayanan Publik

peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Evaluasi Kinerja Penyelenggara Pelayanan Publik, lamp bab II, Huruf A angka 3

yang harus terpenuhi berdasarkan peraturan perundang - undangan. Fakta bahwa tidak adanya standar pelayanan berarti tidak adanya partisipasi masyarakat.²¹

Konsep NPS yang memposisikan kepentingan warga negara melebihi klien atau costumer. Sebagai instrumen menciptakan kepastian pelayanan, kolaborasi dalam instrumen standar pelayanan dilaksanakan atas dasar penghormatan pada semua orang²², standar pelayanan menjamin adanya perlakuan yang sama. Pelayanan publik diberikan kepada semua warga tanpa memandang status sosial. Sebaliknya pun, standar pelayanan dapat menjadi instrumen penilaian bagi masyarakat untuk mengawasi pelaksanaan pelayanan publik apabila ditemukan praktek yang tidak sesuai dengan standar.

Berdasarkan indikator yang telah diuraikan, terpenuhinya standar pelayanan tersebut merupakan justifikasi adanya partisipasi masyarakat. Partisipasi

masyarakat menjadi hal yang melekat pada standar pelayanan tersebut. Dengan tidak ditemukannya standar pelayanan maka partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik di Desa Anuyar tidak terlaksana.

KESIMPULAN

Bergesernya konsep pelayanan publik menuju *new publik service* mengharuskan adanya pelaksanaan yang terbuka. Masyarakat bukan saja dipandang sebagai costumer melainkan sebagai pihak dalam pelayanan, oleh karena itu harus di dengar. Salah satu bentuk implementasi dari pelaksanaan *new public service* adalah dibentuknya standar pelayanan yang melibatkan masyarakat. Desa sebagai penyelenggara pelayanan sebagaimana dijelaskan dalam peraturan perundang - undangan memiliki kewajiban untuk menyusun standar pelayanan. Namun, masih banyak desa yang belum menjalankan kewajiban tersebut. Mewujudkan pelayanan publik yang prima harus didukung oleh semua pihak. Dibutuhkan komitmen untuk menjalankannya terutama dari pemimpin.

Upaya perbaikan kualitas pelayanan publik harus didukung oleh berbagai pihak. Terutama penyelenggara, maka dari itu diharapkan kepada

²¹Undang - Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Pasal 20:

(1) Penyelenggara berkewajiban menyusun dan menetapkan standar pelayanan dengan memperhatikan kemampuan penyelenggara, kebutuhan masyarakat, dan kondisi lingkungan.

(2) Dalam menyusun dan menetapkan standar pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penyelenggara wajib mengikutsertakan masyarakat dan pihak terkait.

²² Slamet Rosyadi, *Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*, Yogyakarta, Gava Media, 2010, hal 110

pemerintah Desa Anyar untuk menyusun dan mengimplementasikan standar pelayanan sebagai upaya perbaikan kualitas pelayanan publik. Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Utara diharapkan dapat mendorong implementasi standar pelayanan publik kepada seluruh penyelenggara pelayanan di lingkup Kab. Lombok Utara. Diharapkan kepada ombudsman RI perwakilan NTB untuk mengawasi dan mendorong perbaikan kualitas pelayanan publik di daerah terutama dalam penyusunan standar pelayanan sebagai langkah pencegahan terjadinya maladministrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Dwiyanto, Agus, 2008. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Gadjah Mada Press.
- Indonesia, *Undang-Undang Pelayanan Publik*, UU No. 25 tahun 2009, LN. No 112 tahun 2009, TLN No. 5038.
- Indonesia, *Undang-Undang Desa*, UU No. 6 Tahun 2014, LN. No 7 tahun 2014, TLN No. 5495.
- Indonesia, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, *Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Petunjuk Teknis Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan* Nomor. PM 36 Tahun 2012,
- Indonesia, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi, *Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman*

Evaluasi Kinerja Penyelenggara Pelayanan Publik, Nomor. PM 25 Tahun 2015. Indonesia, Menteri Dalam Negeri, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Standar Pelayanan Minimal Desa*, Nomor. PM 2 Tahun 2017.

- Puspitasari, Hesti dkk, 2012. *Filosofi Pelayanan Publik*, Malang, SETARA Press.
- Rosyadi, Slamet. 2010 *Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*, Yogyakarta, Gava Media
- Thamrin, Husni 2013. *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Aswaja, .
- Untung, Bejo, 2016. *Kewenangan dan pelayanan Publik desa (fact sheet)*, Jakarta, Pattiro,